学术专论

“停部选”与清末州县官选任制度改革*

刘 伟

[摘要] 晚清以来，随着督抚权力的扩大，原有的部选与外补并存的州县官选官结构受到冲击。新政开始后，清廷不得不停止部选，将州县官的选任权交给督抚。但由于停部选涉及吏部与督抚的权力，带来二者的利益冲突，从而使这一改革表现出新制与旧制纠葛的面貌，没有从根本上解决仕途壅滞的问题。“停部选”实际只是一个从“部选与外补并存”向“全归外补”过渡的过程，并没有完成。

[关键词] 清末 州县官 停部选 选任制度 改革

[中图分类号] K252 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8587 (2010) -01-0080-10

“Ceasing Selection by the Board of Personnel” and the Reform of County Magistrate's Appointment System in the Late Qing

During the late Qing, with the growing power of Governors-general and Governors, the original magistrate's selection system by the Board of Personnel and these highest provincial officials was impacted. After the Xinzheng Reform, the Qing court had to cease the selection by the Board. Thus gave rise to the conflict between the Board of Personnel and the highest provincial officials. The reform presented an entanglement of the new and the old systems, and couldn't resolve the problem of expectant appointee's stagnation fundamentally. The Ceasing Selection was transitional During the Reform, indicating and the reform was not completed.

清代州县官的铨选制沿袭明朝，但经过康熙、雍正朝的不断调整，已成为一种严密、繁琐的制度。这套制度的整体结构是：任命权在中央，而选任权则分属于吏部和督抚，实行部选缺（部选）与题调缺（外补）的分配制度。这套制度在清末发生改变，其中一个重要改革是光绪三十四年（1908）停止部选，由此结束了部选与外补并存的选官结构。关于清代州县官选任制度，相关研究中已有介绍，但清末“停部选”这一改革的实际情况却鲜有论及。① 这一改革究竟是在怎样的背景下发生的？改革后州县官选任的具体运作是怎样的？通过这些问题的研究，可以丰富对清末改革的认识，并有助于进一步了解清末改革的特点与失败原因。

一、晚清督抚题调权的扩展

清代州县官的岗位以繁、难、冲、疲进行划分，其中四者俱全或兼有三项之缺为紧要，由督抚于现任属员内拣选熟谙吏治、品级相当之员具题调补，其余则归部选。② 一般来说，吏部选缺多为简缺与中缺，督抚题调缺数少于吏部选缺数，但多为要缺与最要缺。③ 这套制度在清初就已开始实行，但定型于雍正时期。④ 从制度安排的角度而言，这种划分不无互相补充、制衡的合理因素。因为吏部铨选依据的是资格与身份，按班序轮补，势必会有一

[收稿日期] 2009-11-30

[作者简介] 刘伟 (1948—)，女，华中师范大学中国近代史研究所教授；武汉 430079

部分官员不了解下情，到地方后，不得不依靠胥吏、幕友，带来严重的吏治问题。在各省，督抚拥有考核地方官吏的权力，他们对州县官的表现拥有最直接的发言权。所以，在清朝制度安排中，给予督抚题调权，特别是将繁、难、冲等要缺州县的选拔权交给督抚，正蕴含了弥补上述局限的含义。

然而，最高统治者对督抚的题调缺是不放心的，又通过一系列制度对督抚的权力进行限制。首先，选缺与题调缺严格分明，督抚不得随意调换，如有擅自调换，则要受降三级调用、罚俸九月的处分。[⑤]其次，督抚在行使题调权的时候，必须按“例”规定的次序递选。如规定知县应题缺出，俱先尽候补正途人员题补；如候补正途无人，方准以应升人员题升，题升“只准以应升之缺具题，不得越级保题”；如实无合例堪升人员，始准以现任人员拣选调补；调补州县应按例于属员内对品改调，不得滥行奏请升调。[⑥]再次，严格规定督抚不得题调外省人员；督抚题调州县官必须上奏报告，吏部具有复议、驳议之权。

部选缺和题调缺的划分，是建立在“内外相维”的基础之上的，即以一定的分权制衡，维护吏部和督抚在选官权力上的平衡，以达到维护中央集权、尤其是皇权的目的。然而事实上，由于各种新的需要的产生，由于各种条件的变化，平衡总是相对的。从《大清会典事例》中各朝皇帝的谕旨、各种不断叠加的新规定的出台就可看出这点。晚清时期，社会变化更为显著，并突破以往的内容，有了新的特点，致使平衡再一次被打破。其突出表现就是督抚题调权的扩大，主要表现在：

一是军兴之际督抚突破题调“酌补”限制。督抚行使题调权时必须按“例”规定的次序递选，与此同时，清廷也允许督抚根据人地相宜的原则“酌补”州县，但有限制。如乾隆年间规定：“奉旨命往补用（州县）及督抚题明留于该省候补者，无论应题应调应选之缺，均准该督抚酌量具题。”[⑦]也就是说，酌补限于奉旨命往人员、督抚已奏明留省人员，并按照一定顺序、一定升调路径进行。但晚清以来，上述限制开始被突破。咸丰七年（1857），时任湖北巡抚胡林翼以军兴以来吏治废弛、州县员缺虚悬为由，奏请勿拘文法资格“酌补”州县。其中提出，原有酌补之例是就“无事时言之”，而在非常之时，当由巡抚酌量拣选人地相宜之人。[⑧]即要求在“人地相宜”的名义下，不仅题调酌补可不受升调和对品改调旧例限制，而且可将简缺，即部选之缺不拘文法“向外酌补一次”。此后，这种做法为许多军兴省份所效法。光绪十六年（1890），吏部曾以“军务早定”为由，要求甘肃停止变通章程，恢复旧制。陕甘总督杨昌濬则上折力争，认为变通章程实行有逾二十年，“一旦遽复旧章，实有窒碍难行之处”，力图拖延不办。[⑨]光绪二十七年（1901），李鸿章以直隶“拳匪肇乱、洋兵继至，省城被踞，藩署案卷全失”为由，要求道、府、直隶厅州、州、县等缺“不论咨、留，择其人地相宜者酌量请补，内除捐纳人员仍补简缺外，余俱不论繁简酌补”。[⑩]“酌补”已成为一种由地方督抚择人地相宜具奏请补的权力，其选任的对象，除现任人员外，主要是军功劳绩候补人员，“因有劳绩，故以优缺酬之”，[⑪]被视为是督抚对劳绩保举人员的一种奖赏。

二是在新设省份，督抚常立新章，扩大州县题调权。新疆军兴之时，督办新疆军务刘锦棠奏请新疆北路实缺由关内调补，请将甘肃候补曾经引见验看、领照到省以及实缺人员，如遇有人地相宜缺出，由巡抚分别请补请调，“毋庸先行奏留”，道员以下各缺“毋庸回避”。[⑫]建省之后，又奏请将新疆南路各员缺也照变通章程“由外酌补一次”。[⑬]台湾建省后，巡抚刘铭传也奏请添设改设厅县暂准不拘资格，“一体变通酌量补署”。[⑭]吏部复议时只同意台湾要缺知县酌量请补，以三年为限，新设知县以一次为限。而闽浙总督卞宝弟和台湾巡抚刘铭传则马上上折要求仍照原议，以十年为限，中简缺则要求“一咨一留”。[⑮]

三是在东北和边疆地区，为满足边疆和社会发展的需要，将军督抚常常奏请变通官制，或将增设州县奏为题调缺，或将原来中简缺转为题调缺。在东北，吉林将军铭安于光绪四年（1878）奏请将吉林三厅设民官划疆而治，添设厅县，统归外补。光绪七年（1881），他又奏请将吉林新旧州县各缺，均由部拣发曾任实

缺正途人员来吉差遣，由将军等考察并试以事功后“不分满汉，酌量补用”。[16]光绪三十四年（1908），东三省建省后，总督徐世昌奏准《拟定东三省职司官制及督抚办事要纲折》，取得各项员司“皆准变通补署”的权力。[17]三省内州县官的任命，皆由总督会同巡抚“询事考言”，缺出后遴员试署，再请补授。[18]在云南，总督丁振铎于光绪三十一年（1905）奏请将八个原部选州县改为冲繁要缺，“由外于实缺应升应调并候补人员内，择其才具人地相宜者酌量升调补用”，理由是滇越铁路的开办，使这些地区“事务纷杂，交涉繁难”，“非得精明干练、情形熟习之员难以胜任”。[19]

同治光绪年间，由于捐纳、保举的扩大，致使候补人员增多，由此带来流品混杂、仕途壅塞的局面。光绪十四年（1888）吏部奏称：“自捐例开而事倍蓰，保举多而事更繁。每月投供人员有多至四五百人者，每月分发人员有多至三四百人者”。[20]而当吏部通过双单月选、掣签后分发各省，又带来各省缺少人多的拥挤局面。光绪七年（1881）和十七年（1891），出现两次督抚奏请停止分发的高潮，原因皆是候补人数过多，补缺困难。如十七年督抚奏折反映，河南候补州县有三百余员，山东三百六十余员，湖北二百七十余员。[21]非得十年、二十年不能得缺。流品混杂、仕途壅塞带来一系列问题，吏部力图强化正途出任州县；督抚则抱怨“知县员缺归选过多，外补各员淹滞”，“惟各缺归选过多，吏治愈难整饬”，[22]表现出对旧有选官结构的不满。双方都力图通过扩大缺位加以疏通，由此引发了同治光绪年间督抚与吏部之间对参革、丁忧等缺的争夺。

咸丰朝以来，在捐纳保举扩大的背景下，军兴省份督抚屡屡借保举奏请扣留选缺酌补军功劳绩之人。咸丰十一年（1861），吏部为疏通正途，曾议定将捐升、回避、保举、开缺留省补用四项遗缺不准外省扣留，而升调、病故、休致、丁忧、参劾、终养、改教等项遗缺遇有应归部选之缺准外省扣留。[23]同治七年（1868），吏部在复议御史李德源“条奏变通选法”时将丁忧缺出收归部选。[24]光绪九年（1883），吏部议复给事中戈靖等奏，又将终养、参革、降补、修墓等缺专归内选，只将升调、病故、休致、撤回、改教、回避等缺归于外补。这引起督抚极大不满，在他们看来，不仅丁忧、参革遗缺最多，而且这一规定直接影响军功候补人员补班，因此纷纷上奏反对。直隶总督李鸿章上折请将各省知县选缺内丁忧、参革、终养、降补、改教、撤回、回避等七项暨修墓、葬亲等项缺出，合并计算，统改为一选一留，“第一缺归部选，第二缺留归外补。”其中，丁忧、参革两项专归军功候补人员酌补，其余归进士即用与各项候补人员分班酌补。[25]而四川总督丁宝桢则认为，丁忧、参革等缺归部选将致使“候补知县望缺极难，军功候补一班将同废弃”，要求将参革一项仍归外补，其余六项留补四次、咨选一次，或二留一咨。[26]张之洞也上折请将丁忧、参革在内的各项缺出，统改为一咨一留，“于咨报开缺时，随案声明”。[27]虽然这一次督抚抗争的声势很大，但结果却是吏部以“未便纷更”为由，只准将参劾、降补二项改为第一缺咨部归选缺，第二缺扣留外补。[28]“参革之缺仍专用军功候补人员，降补之缺仍以即用候补两项人员相间轮补”，并要求各省督抚“不得再行渎请”。[29]

总之，自同治光绪年以来，随着督抚题调权扩展并不断侵夺部选权，也随着捐纳、保举扩大造成的人员壅滞、品流低下、选补困难，使原来严格分明的部选与外补并存的选官结构受到极大挑战。

二、预备立宪时期停部选决策的出台

同治、光绪朝以来，面对州县官选任紊乱的问题，各种纠偏议论纷纭，或云加强正途，或云改革捐纳、保举之弊，都没有直接触及州县官的选官结构。然而，光绪二十六年十二月，朝廷新政上谕中“法积则弊、法弊则更”的表态，却为进一步的改革提供了契机。上谕中，清廷令军机大臣、大学士、六部九卿、出使各国大臣、各省督抚，“参酌中西政要，各抒所见”。光绪二十七年二月十二日（1901年3月31日），张之洞在给东南西南各省督抚的电报中，提出了“整顿中法”的六条具体建

议，其中包括“更定选法”一条。电报发出后，各省督抚回电表示相应。[30]可见这条建议是得到督抚普遍认可的。

光绪二十七年五六月间，张之洞、刘坤一在“整顿中法”十二条会奏中正式提出“改选法”。会奏直接指出吏部部选之官的弊端：“皆系按班依次选用，查册之外，辅以掣签，并无考核贤否之法”，以至选缺到省之人对本省情形茫然无知；且“班次纠纷，章程繁细，各官但算计得缺之迟早，班次之通塞，心思识解，日趋鄙俗”，败坏吏治。会奏提出州县官通归外补，“无论正途、保举、捐纳，皆令分发到省补用试用”，即将州县官的选任权全部交给督抚，而吏部的职责则是依选缺章程予以核准，“始行验看，奏请引见发往”；与此同时，到省候补人员均要学习政治，经督抚试用考核后补用，遇有缺出，“按照部章应补何班，即于本班内统加酌量拟补，不必拘定名次”；“如有重要难办之事，并班次亦可不拘”，即督抚可在特定情况下“酌量遴委”。[31]

刘、张会奏后，朝廷在上谕中指出：“刘坤一、张之洞会奏整顿中法以行西法各条，其中可行者，即著按照所陈，随时设法择要举办，各省疆吏，亦应一律通筹。”态度是基本认可。[32]会奏中关于候补人员学习政治、考试后试用的建议，随着新政的推行在一些省份逐步展开，但值得注意的是，最为关键的制度性变革，即州县官“通归外补”的建议却迟迟没有动作。究其原因，主要是新政开始后至三十一年（1905），改革主要停留在中央官制层面，还没有涉及外官体制改革问题。

然而预备立宪开始后，“改选法”却很快成为一个现实问题提上日程，其中最为关键的因素，是新政中各项制度变革的推进已经动摇旧有铨选制度的基础。

首先，吏部铨选依托的是科举制度，在原有制度中，州县官“选班首重正途”。正途人员中，凡“新科进士，均著交吏部掣签，分发各省，以知县即用。”[33]举人则通过六年一次的“大挑”，一、二等者以知县用。在吏部双月选班中，进士有五个名额，单月选班有四个。[34]此外，贡生、荫生亦可出任州县官。据瞿同祖对乾隆十年（1745）与道光三十年（1850）州县官出身的统计，进士、举人出身分别占总数的66.9%和60.9%。[35]可见二者是州县官的主要来源。因而，光绪三十一年科举制度的废除，既切断了州县官的正途来源，也抽去了吏部铨选的制度依托。

其次，吏部铨选凭借掣签分发，掣签的原则是回避制度，而预备立宪中地方自治的推行也使改革回避制度有了现实的紧迫性。因为地方自治的理念，就是“以本地人办本地事”，这样一来，言语不通、不谙当地习俗的外籍州县官与由本地“乡官”组成的自治机构之间必定会产生矛盾，甚至会导致官治的虚化。而把自治置于官治的监管之下，则是清政府推行自治的基本原则。这样，原来那种严格的回避制度势必要进行调整。光绪三十四年五月河南巡抚林绍年奏请将回避原籍办法变通办理，“同通州县以下各官概照驻防人员例，免其回避本省，一切差缺只回避本府或仍以距原籍五百里为限。”对此，“政府颇有赞成之议”[36]。光绪三十四年（1908），吏部不得不奏请变通分发，将离籍贯五百里内俱行回避调整为可在近省任职，距离以三百里为限。吏部的掣签之法随之变通为“配签”，即“州县分发愿归近省者准其呈明”，吏部以原籍界连省份配签。[37]回避制度的变通使吏部原来的铨选制度必须相应改变。

再次，吏部铨选运行的规则是双、单月选制，但随着晚清以来捐纳、保举的推行，候补人员增多，仕途壅滞，单双月选已难以照旧运行。吏部在光绪三十三年十一月的一道奏折中不得不承认，原来单月知县插班只有“特旨卓异”，不过三四年即可一周，而自咸同以来各项捐开，又以各种“花样”插入选班，于是单月知县变成“二十六缺一周者，递广至五六百缺而犹未及而坐补”，二十年都难得一轮。[38]为解决仕途壅滞的问题，吏部试图作出调整，于光绪三十三年十一月奏请改革双单月知县选轮，将光绪年以来的五缺一周改为三缺一周即一进士、一遇缺先、一各项相间轮用，如进士用尽则以截取拣选举人接选。吏部重申，这样做的目的是使“正途之气日升”。[39]但这样做，不仅表现出吏部观念的落后，而且事实也证明并没有起到疏通州县仕途的作用。

更直接的因素，是随着预备立宪的开始，吏部面临被裁撤的境地。吏部既要裁撤，则州县官的选任全归外补也在情理之中。在光绪三十二年（1906）出洋考察政治大臣戴鸿慈、端方改定全国官制的奏折里，提出中央设置九个部，独不包括吏部；提出州县分三等，受监督于督抚，“皆可为地择人，分途并用”。[40]据《申报》报道，宣示立宪后，会议政务处就讨论中央官制改革问题，拟“并内阁、政务、军机、吏部为内政部”，“改县为五品，各归外补，裁部选旧制”。[41]至八月，又有传闻厘定官制王大臣会议已在商讨内阁设庸勋局并设文官考试处，专办文官考试事宜。[42]在这种局面下，吏部岌岌可危，“铨选各事亟须另筹办法”。[43]

当然，也有部分官员极力反对裁撤吏部。就是在主张改定官制大臣的内部，也是意见两歧，“泽公、戴少怀、袁慰庭（分别指载泽、戴鸿慈、袁世凯——引者注）等议将中国官制全体改订名目，各归专责，裨补政治；世伯轩、铁宝臣、张冶秋（分别指世续、铁良、张百熙——引者注）等拟先略加删改，渐次更张。”[44]但值得注意的是，在光绪三十三年外官制改革方案的讨论中，又有督抚提出改革州县官选任制度问题。广西巡抚林绍年称：“官制铨选，有如形影”，“改定之法，似当阶级务简，内外互用，实行久任，严杜倖进，其可听外省自辟之掾属并听自辟，不必概归部选，惟严举主之罚。”两广总督周馥则提出：“铨政亦关紧要，汉唐征辟纵不能行，亦当如今之提学司，准自选官绅，一为僚属。若仍按旧制，凡一命之官，仍论班次、论花样选补，虽添官改制，亦徒具形质而已。”[45]他们的言语虽然比较谨慎，但意图却很明显，不能否认这些要求壮大了州县官全归外补的声势。

光绪三十四年五月，清廷发布上谕：“州县两途，著将部选旧例限三个月后即行停止。”[46]清廷何以最终决定停止部选？有报纸猜测“州县之停选，其竭力主持以期目的必达者为项城尚书”，即袁世凯在其中起了重要作用。袁提出的理由是：“候选人员在京候选，一旦选往某省，而某省之风俗舆情一时断难熟悉，如停部选分归各省候补，由督抚甄别该员，或于某省人地情形及政治上之利弊皆能了然，故决定停选。而会议政务处各王大臣亦以为然，故见之实行。”[47]限于资料，我们目前还无法了解内幕，但改革实为改订官制大臣中激进派所推动则是可以肯定的。

州县官铨选改革虽有争论，但清廷对旧有制度的认识还是较为深刻的，上谕称：“吏部职司铨选，自例章繁密，仅以班次资格为定衡，大失量能授官之本意”，“闻各省选缺州县骤膺外任，不谙吏事者十居七八”，这些人“专凭年资入选，一旦任事，大率听命于幕友，纵容丁胥，百弊丛生”；同时“保举捐纳冗滥甚多，治理民情多未明达，检查法律亦不能通解”。[48]就预备立宪改革的实际需要而言，改革旧有铨选制度已是大势所趋。然而由于停止部选涉及众多候选人员的实际利益，有报载他们“罔知所措”，并有数人终日奔走，约集候选之州县等数百人，推举代表恩溥赴都察院呈请，却被拒绝。官僚中也有人先后交章请从缓实行，均遭留中命运。[49]改革终于得以启动。

三、改选班的实施

“停部选”改革实际包括两个方面，一是权限方面，将选任权下放给督抚，以图疏通仕途；二是任用方面，强调通过考试实行甄别分流，以解决流品混杂的问题。但吏部认为：用舍举劾之事虽操之督抚，但“督抚亦仍不能不本之部章，是改选更张之中仍不可无总汇划一之制”。[50]这就说明，“停部选”并没有触动任命权在中央的选官体制。

然而，停部选毕竟是一个涉及众多方面的系统工程，清政府采取了分步进行的方法。首先是将部应选人员作为改选班分发到省。光绪三十四年八月，吏部制订改选章程八条。主要内容包括：（1）将单双月选轮次表通行各省，并将轮班加以简化；将捐保州县选用，或不论双单月选用及尽先选用，均改为指分到省后试用及试用班先用；（2）改选班人员到省后，由督抚率同三司量其才性，试以吏事，或派入法政学堂分门肄业。改选人员得缺先令试署。此外还强调，各省补授必在规定时间内行文咨部。（3）关于改选人员如何分发各省的问题，

新章规定采取“配签”办法，即照实在员数分别省份大小，配签匀分。改选人员准其呈明各以原籍界连省份配签，如一二省出现无签可配时，可将该省之缺通归外补。[51]

在这种情况下，州县官任用程序发生了一些变化。以《政治官报》登载的宣统元年四月一些省州县官任用的奏报为例，如陕西有延长等三个简缺出，巡抚恩寿均以改选班轮用到班者试署；河南巡抚吴重熹奏请以改选班人员补河南虞城县中缺和济源县简缺；江西巡抚冯如蘩奏请以改选知县接署简缺龙南县。[52]两江总督端方和江西巡抚冯汝蘩还奏请将原德化县简缺改为四字最要缺，作为由督抚“酌补”之缺，另将玉山、信丰改为要缺、中缺，归入改选班轮补。[53]可见各省多以中、简各缺，即原来属部选之缺用改选班，依据部定轮次轮用，并将轮用到班者题明咨报，先令试署，如称职再奏请补用。奏请时需造具事实清册咨部，并附片陈明一年期满缘由。

虽然轮补、酌补的运行规则依旧，但督抚对州县官任用的主动权还是扩大了。如改选班试署期限方面，可由“各督抚就缺分之冲僻、道里之远近随宜酌定，一并声明立案。”[54]有较大的灵活性。对于吏部与督抚争夺最为激烈的参革、降补、丁忧、终养、葬亲、修墓等缺，经过同治、光绪年间的争夺，光绪十年（1884）曾将“参革、降补之缺分别咨补，第一缺咨部归选缺，第二缺扣留外补”作为定例。而这时，吏部改选章程则将上述六项统定为一次咨选，一次留补。[55]

停部选之时，吏部月选分发仍然存在。此外，各省还有大量候补人员。对这些人，除正途出身、高等以上卒业学生、历任重要差使各员外，其余捐纳、保举候补人员则由督抚通过考试分别五等，考列一二等者饬令听候差委，三四等者分作长期、速成两班，送入法政学堂学习三年或一年半不等。[56]法政学堂毕业后再择优委用。如广西就规定，法政学堂别科考列中等以上、讲习科考列优等以上先供差一年，期满考验在平等以上者即归入候补班按班请补。[57]一般来说，候补班是督抚“酌补”要缺的对象。

总的来看，停止部选之后各省州县官的任用，还是遵循“轮补”与“酌补”的运行规则，原有的题缺则用酌补，原有的选缺则用轮补，在实际运行中是新旧例并存，督抚权力仍受到限制。与此同时，各省仍然面临候补人员众多、仕途壅滞的局面，再加上新政推行中对“人地相宜”人员的需求也在扩大，在这种压力下，督抚依然循着旧有路径奏请破格：一是奏请将中简缺转为题补缺。如宣统元年八月，广西巡抚张鸣岐奏请把二十二个原属中简缺的知县改成题调题补要缺，全部由巡抚酌补。[58]二是破格奏调奏留人员。如宣统元年四月，云贵总督李经羲以边疆交涉防务繁重为由，奏调安徽补用知县等10人到滇省差委。[59]十一月，护理云贵总督沈秉堃又以新政需人为由，奏请将捐款助学之周子佑以知县选用，又将候补班7人奏请留省补用；[60]而湖南巡抚岑春蓂则奏请将历俸未满三年的知县调补他县。[61]三是奏请变通补署。宣统元年（1909），东三省总督锡良、奉天巡抚程德全奏请变通补署各厅州县，均“为地择人，按照缺分衡量人才”。[62]四川总督赵尔巽则援照广西成案，要求川边地区补缺时也“不必拘以常例”。[63]

面对督抚破格任用的现象，吏部试图有所整顿。宣统元年二月吏部定考核调用人员切实办法，强调督抚奏调人员必须合例，除要造具清册送部考核外，还强调奏调人员必须由吏部发往。[64]东三省总督徐世昌马上上折，认为东三省与各省不同，而吏部分发“不问才智”，难以胜任，提出要求除举贡考试授职人员和游学及专门学堂毕业授职人员外，其余“概免分发”。[65]种种事实表明，州县部选虽停，但选补中的旧问题并没有解决。

四、归并班次轮次

作为改革的第二步，宣统元年十二月二十七日（1910年2月6日），吏部制订外补州县班次轮次归并办法，定于宣统二年实行。这个办法规定了各省原有选缺，即中简缺的选轮办法，原则是“归并插班并删除调遣等项名目，统改为一条鞭法”，即删减了一些自捐纳广开以后增加的各种“花样”，只留遇缺先及分缺间等名目列为“插班”；将即用候补等项列为

"正班",两班轮次大大缩减。[66]这个办法的重大变化,是不论科分名次、到省先后、何项出身,到班时均"一体统酌",即"无论何项到班均令酌补","实行拣选",[67]实际是允许督抚在选任中简缺知县时也可依据"人地相宜"的原则在到班人员中实行酌补。

但改革进行到这一步,仍然没有完全消除部选与外补的界限,原来的选缺拣选时,还必须按吏部的双单月法进行;升、调、补的界限还在,且未经奏调、未经开复引见各员均不准酌补;无论任用何人,都必须按一定程序奏报。故而督抚并不满意。在实际运行中,他们或通过奏请变通章程将权力又进一步扩展。如宣统二年(1910)四川总督赵尔巽就奏请将四川打箭炉厅州县各缺均可择人地相宜者"酌量补用",补用时可不受升、调、补的限制,也可不拘试俸、未经实授等年限的限制。同年七月,云贵总督李经羲又奏请将"不拘文法,咨选各缺并请扣留外补"再展限两年。[68]在这年的外官制改革方案的讨论中,各省督抚联电筹商官制,乘势提出:"一省之权,统于督抚,地方之政,起于州县,集权分权,必以督抚为机轴","府厅州县之进退决于督抚,各就事务繁简,酌设佐治员缺,由府州县自辟。"[69]咄咄逼人的语言中表达了他们不仅要求全权掌握选拔权,而且要求全权掌握罢免权的意图。

在停部选的同时,清廷不断出台政策,对高等学堂毕业生和办学出力人员奖以州县实缺;另一方面,原来的科举、捐纳人员也需要安排。所以在一系列新的章程推出的同时,一些旧例仍在运行,旧的拖住新的,改革的内在矛盾也显露出来。《清史稿》云:废捐纳、停部选,原"为疏通仕途,慎选州县之计。然捐例虽停,而旧捐移奖,层出不穷。加以科举罢后,学堂卒业,立奖实官。举贡生员考职,大逾常额。且勋臣后裔,悉予官阶,新署人员,虚衔奏调。纷然错杂,益难纪极。"[70]选任权集中到了督抚,但前捐纳及考职等员仍要通过吏部分发到省,使得各省候补人员不减反增。宣统元年九月江西巡抚冯汝騤奏折中说,江西候补同通州县已达五百多员,佐贰杂职则多至九百八十余员,"以通省缺数比较,人数相去几及十倍",复又要求请停分发。[71]宣统二年六月陕西巡抚恩寿奏陕省有候补同通州县四百余员,数量是光绪二十四年(1898)的三倍,故而要求停止分发两年。[72]州县仕途壅滞的情况较光绪年间犹过之而无不及。

清廷原指望通过改革解决同光以来州县官选任中的矛盾与问题,结果却是不仅旧的问题未能解决,新的矛盾复又产生,故而受到统治集团内部保守势力的抨击。御史谢远涵直接指出是"朝廷急于求成,不惜破除成格以鼓励贤豪,而成效未收,弊端百出",[73]把原因归之于改革过于激进。而社会舆论则认为改革并没有抓住根本。停部选谕旨颁布不久,《申报》就有专论认为,州县官的品格低下、吏治败坏,病根在于捐纳太滥、保举太宽。停部选是"不揣其本而齐其末,不清其源而治其流"。认为解决问题的根本之道,在于削减州县官的职权,严定考成,并与地方自治相辅行之,使"州县官得以尽力于民事而不敢滥用其职权"。[74]关于考试候补州县以分流之事,报章认为并不能解决问题,不仅各省督抚"漠然若无其事",而且在奔竞之风日盛的官场风气之下,督抚委用之人仍然只会是"平日所亲信与亲友所推引者",考试只能沦为"敷衍之局"。[75]这些评论无疑触到了改革的痛处。在官场积弊已深,各种流弊难以化除的情况下,改革难以取得实质性的成效。

宣统三年(1911)内阁成立后,裁吏部,内阁设叙官局,职责包括奏任官员的任用、升转、俸给、品级的资格审查、开单请简和履历稽核,权力较之吏部大为缩小。面对州县官选任中的种种问题,内阁力图有所整顿。六月,内阁酌拟暂行章程,将原吏部所管事务划分归并,变通州县以上外补各缺,提调要缺出时,"除坐补原缺即行补用外,应无论何项缺分、何项班次,悉准择其人地相宜者升、调、补三项兼行"。但同时又强调,"其中、简各缺补班仍暂按现行例章办理。至初任候补试用及河工人员补缺试署试俸名目应一并化除。"[76]这一决定仍带有过渡特点,一方面取消督抚题补、调补、升补员缺的限制,以笼统的"人地相宜"作为选用标准;但另一方面又说"中、简各缺补班暂按现行例章办理",题调缺与选

缺的界限仍没有完全取消。保留这些旧的痕迹，实是对督抚的制约。

然而这时不仅新成立的内阁因被视为“皇族内阁”而威信全无，而且整个清廷也已处于岌岌可危的境地。仅仅一个月后，即宣统三年闰六月，内阁又拟定京外各官停选办法，不得不承认“停选人员为数尚多”，不能不量予出路，但“各省现在情形皆有人满之患”。提出的办法，一是要求督抚在该员到省后切实考验，使那些平庸者知难而退，“怀才者效用有期”；二是允许分发到省人员“不分班次，统归酌补”。[77]这实际意味着，州县官选补中的单、双月法将在无形中消解，部选与题补之间的界限也将随之化除，督抚可以不受班次的限制而仅依据“人地相宜”的原则“酌补”州县了。之所以发生这一重大转变的直接原因，恐怕在于这时各省督抚对清廷的离心倾向已越来越明显了。

结语

官员的选任制度与整个政治体制是紧密联系、相互适应的。新政以来的各项制度变革，必然会带动官员选任制度的改变。然而我们看到，清廷虽然于光绪三十四年五月决定停止部选，但在很长的一段时间内，依然是新旧例并行，所以，“停部选”实际只是一个从“部选与外补并存”向“全归外补”过渡的过程，并没有完成。在这一过程之中，由于官制涉及众多部门与官员的既得利益与权力，所以，“停部选”也是一个各方利益与权力的博弈过程。正是种种利益与权力的冲突不仅使旧制得以延缓，使新制偏离设计者的初衷，而且也使改革难以取得预期的效果。

清廷希望借停止部选解决州县官仕途壅滞、流品混杂的问题，但事实证明，在体制未变的情况下，仅靠选任权的下放是难以达到目的的。这一点，清廷也预见到了。宣统元年三月会议政务处会奏中说：“求其本原，则俟宪法成立以后，实行文官任用试验章程，与一切自治机关完备法度详明，则官吏贤否既在与众共见之中，举错公明，自无任己独行之理。”[78]依据吏部奏拟的筹备事宜清单，定于宣统三年实行文官考试章程、任用章程，并遵旨与宪政编查馆开始章程的拟订工作。但由于内外官制尚未厘订编定，故而文官考试章程也因“无所依据”而迟迟未能出台。新制虽未建立，但旧制随着时代所发生的变革，却也在昭示着时代的变迁趋势，并为民国时期文官考试制度的建立提供了基础。

＊本文为教育部人文社会科学研究年度规划基金项目（07JA770008）和教育部人文社会科学重点研究基地重大研究项目（08JJD770094）的阶段性成果。

①相关研究成果有：瞿同祖：《清代地方政府》(法律出版 2003年)、艾永明：《清朝文官制度》(商务印书馆 2003年)，虽涉及州县官的选任制度，但都没有论及清末的改革；肖宗志：《候补文官群体与晚清政治》(巴蜀书社 2007年)，从总体上研究了候补文官的任用制度以及在晚清的演变。李治亭：《清代基层官员铨选制考察——以〈清史稿·循吏传〉为例》（《社会科学战线》2008年第 3期)、杜家骥：《清代官员选任制度论述》（《清史研究》1995年第 2期)、张振国：《清代文官选任制度》（《历史教学》2008年第 4期）三篇文章从选举途径、授官方式等方面论述了清代文官选任制度。魏光奇：《晚清的州县行政改革思潮与实践》（《清史研究》2003年第 3期）涉及到清末“停部选”问题，但没有展开。

②④王志明：《雍正朝官僚制度研究》，第 148页、115页，上海古籍出版社 2007年版。

③魏光奇先生依据嘉庆朝《大清会典》，统计了厅州县缺位的类别和数额，其中散州和县的题缺 111，调缺 287，选缺 1041。见《清代州县官任职制度探析》，《江海学刊》2008年第 1期。

⑤⑦《钦定大清会典事例》(嘉庆朝）卷 64，文海出版社《近代中国史料丛刊三编》第 65辑，第 3007～3008页、2159页。

⑥《护理安徽巡抚沈曾植奏请以萧仁丙调补阜阳令折》，《政治官报》364号，第 11页；《钦定吏部则例》，故宫珍本丛刊第 282册，第 239页、235页，海南出版社 2000年影印本。

⑧《鄂省员缺久悬请变通办理疏》，《皇清道咸同光奏议》卷 22，文海出版社《近代中国史料丛刊》第 34辑，第 1121页。

⑨《光绪朝朱批奏折》第 1辑，第 193页。中华书局 1995年影印版。原影印件无折名。

⑩《直隶要缺变通酌补折》，《李文忠公全书》奏稿卷 80，第 11页，光绪戊申五月金陵印行。

⑪张集馨：《道咸宦海见闻录》，第 104页，中华书局

1981年版。

⑫《酌议补署各缺章程疏》，葛士濬辑：《皇朝经世文续编》卷 17，第 9页，光绪十四年图书集成局印。

⑬《奏为酌议新疆补署各缺留省补用人员章程恳俯准饬部立案折》，《光绪朝朱批奏折》第 1辑，第 97页。

⑭《奏为台湾烟瘴地方水土恶劣现在知县员缺乏人遴委请旨饬部暂免例章变通补署以资治理折》，《光绪朝朱批奏折》第 1辑，第 135页。

⑮《闽浙总督卞宝弟等奏为请定缺目暨各官养廉折》，《光绪朝朱批奏折》第 1辑，第 160页。

⑯⑳㉔㉛㉜㊻朱寿朋：《光绪朝东华录》，第 1160页、2460页、第 999页、4747页、4771页、5914页，中华书局 1958年版。

⑰《拟定东三省职司官制及督抚办事要纲折》，《退耕堂政书》卷 8，文海出版社《近代中国史料丛刊》第 23辑，第 36页。

⑱《东三省总督锡良奉天巡抚程德全奏援案变通补署各厅州县员缺折》，《政治官报》655号，第 11页。

⑲《云贵总督丁振铎奏为州县繁简情形今昔异拟定酌量改定缺项以资治理折》，《光绪朝朱批奏折》第 1辑，第 480页。

㉑关于各省请停分发的情况，可见《光绪朝朱批奏折》第 1辑。此处材料来自该书 203页、207页、212页。

㉒㉕《变通选补章程折》，《李文忠公全书》奏稿卷 47，第 37页，光绪戊申五月金陵印行。

㉓《请饬议部选道府章程疏》，《同治中兴京外奏议约编》卷 2，第 18页，上海书店 1984年影印版。

㉖《变通补缺章程疏》，《皇清道咸同光奏议》卷 22，文海出版社《近代中国史料丛刊》第 34辑，第 1124页。

㉗《知县外补壅滞恳恩量予变通折》，《张之洞全集》卷 8，第 233页，河北人民出版社 1998年版。

㉘《河南巡抚裕宽奏为军功候补知县补缺无期拟请将丁忧遗缺量为变通以免壅滞而励人才折》，《光绪朝朱批奏折》第 1辑，第 210页；《钦定大清会典事例》(光绪朝）卷 59，第 5页。

㉙《福建省例》铨政末集卷 5，第 40页，光绪年刻本。

㉚李细珠：《张之洞与清末新政》，第 88～89页，上海书店 2003年版。

㉝ (光绪朝）《大清会典事例》卷 72，“吏部除授 · 进士授职”，第 1页，商务印书馆光绪戊申冬月初版。

㉞⑺《清史稿》卷 110，选举五，第 3212页、3215～3216页，中华书局 1976年版。

㉟瞿同祖：《清代地方政府》，第 37页，法律出版社 2003年版。

㊱《河南巡抚林绍年奏请议免回避原籍敬陈管见折》，《政治官报》229号，第 8页；《变通回避原籍》，《盛京时报》光绪三十四年五月二十三日。

㊲《吏部奏酌议变通分发章程并案复奏折》，《政治官报》268号，第 3页。

㊳《吏部奏议复御史叶芾棠奏请限制应补知县选班折》，《东方杂志》第五年第五期 (光绪三十四年五月)。

㊴《吏部奏拟改双月并单双月知县选轮折》，《东方杂志》第五年第五期 (光绪三十四年五月)。

㊵《出使各国考察政治大臣戴鸿慈等奏请改定全国官制以为立宪预备折》，《清末筹备立宪档案史料》，第 381页、372、377页，中华书局 1979年版。

㊶《本馆接到王大臣会议改官制专电》，《申报》1906年 9月 4日。

㊷《拟设文官考试处》，《申报》1906年 10月 16日。

㊸《议调查吏部候选人员数目》，《申报》1906年 9月 24日。

㊹《诸大臣改订官制之意见》，《申报》1906年 9月 22日。

㊺《清末督抚答复厘定地方官制电稿》，《近代史资料》总 76号，第 61页、73页，中国社会科学出版社 1989年版。

㊼《州县停选之原因》、《吏部停选原因再溒》，《盛京时报》光绪三十四年五月二十二日；六月初七日。

㊽《州县停选展限记详》，《申报》1908年 7月 18日。

㊾《大公报》“要闻”，1908年 6月 24日。

㊿《吏部奏妥拟筹备事宜折》，《政治官报》第 540号，第 5页。

(51)《吏部会奏遵拟改选章程折》，《政治官报》308号，第 3～8页。

(52)《政治官报》第 572号 12页；第 574号 16页；第 577号 17页。

(53)《两江总督端方江西巡抚冯汝虆奏德化等县各缺繁简今昔情形不同请酌改折》，《政治官报》第 624号，第 7页。

(54)《河南巡抚吴重熹奏请以史之选等拟补虞城县令等缺折》，《政治官报》574号，第 16页。

(55)《闽浙总督松寿奏请以秦德垓等试署归化各缺折》，《政治官报》第 1325号，第 13页。

(56)《江苏巡抚陈启泰奏遵章考试职官令入法政学堂学习折》，《政治官报》260号，第 4页。

(57)《广西巡抚张鸣岐奏法政学堂毕业州县各员请归候补班叙补片》，《政治官报》694号，第 8页。

(58)《广西巡抚张鸣岐奏请将选缺各府州县分别改为题调题补要缺折》，《政治官报》695号，第 8页。

www.cnki.net

⑲《云贵总督李经羲奏请调人员折》，《政治官报》第 558号，第 14页。
⑳《奏请将修名传等七员分别留省补用片》，《政治官报》第 784号，第 16页。
㉑《湖南巡抚岑春蓂奏请以殷廷鄂调补攸县令折》，《政治官报》695号，第 12页。
㉒《东三省总督锡良奉天巡抚程德全奏援案变通补署各厅州县员缺折》，《政治官报》第 655号，第 11页。
㉓《四川总督赵尔巽奏川边用人援照广西成案折》，《政治官报》471号，第 7页。
㉔《宣统乙酉大政记》，文海出版社《近代中国史料丛刊续编》第 25辑，第 729页。
㉕《奉省调用人员变通分发章程折》，《退耕堂政书》卷 25，第 13页。
㉖《吏部奏定外补州县班次轮次归并办法折》，《政治官报》861号、862号、863号、864号。
㉗《吏部奏议复桂抚奏选缺各府州县分别改要议驳折》，《政治官报》894号，第 10页。
㉘《四川总督赵尔巽奏请将打箭炉厅照越嶲等厅设缺成案变通酌补折》，《政治官报》947号，第 14页；《云贵总督李经羲奏滇省道府同通州县各缺变通补署限满恳再展限两年折》，《政治官报》第 1007号，第 12页。
㉙《各省督抚筹商官制电》，《国风报》第一年第三十号（宣统二年十一月）。
㉚《江西巡抚冯汝骙奏江西候补各官拥挤请暂停分发折》，《政治官报》719号，第 8页。
㉛《陕西巡抚恩寿奏陕省人员拥挤援案请暂停分发折》，《政治官报》988号，第 10页。
㉜《御史谢远涵奏吏治窳败请严饬整顿折》，《政治官报》553号，第 13页。
㉝《论停止部选州县》，《申报》1908年 6月 22日。
㉞《论考试候补人员之新章》，《申报》1908年 5月 4日。
㉟《内阁奏接收吏部印信文件分别归并酌拟暂行章程折》，《政治官报》1323号，第 14页。
㊱《内阁奏酌拟京外各官停选办法折》，《政治官报》第 1356号，第 3页。
㊲《会议政务处会奏议复御史谢远涵奏吏治窳败请严饬整顿折》，《政治官报》第 553号，第 13页。

关于《清史研究》变更征订的通知

尊敬的订户及读者：

感谢您多年来对《清史研究》的爱护和支持！并希望能够继续得到您的支持！《清史研究》从 2007年开始，已全部改由北京市邮政报刊发行局发行，烦请您直接到当地邮局征订。欢迎您与我们联系！

《清史研究》编辑部
2009年 4月 15日